Health and Welfare Canada
Santé et Bien-être social Canada

Family Violence Prevention Division

National Clearinghouse on Family Violence

Division de la prévention de la violence familiale

Centre national d'information sur la violence dans la famille

Child Maltreatment as a Social Problem: The Neglect of Neglect

by

Isabel Wolock, Ph.D., School of Social Work
Rutgers University, New Brunswick, N.J.,
and Bernard Horowitz, Ph.D.,
Welfare Research Inc., New York

89-03907/

Child Maltreatment as a Social Problem: The Neglect of Neglect

by

Isabel Wolock, Ph.D., School of Social Work
Rutgers University, New Brunswick, N.J.,
and Bernard Horowitz, Ph.D.,
Welfare Research Inc., New York

National Clearinghouse on Family Violence
Family Violence Prevention Division
Social Service Programs Branch
Health and Welfare Canada

Reprinted with permission from the
American Journal of Orthopsychiatry, 54(4), Oct. 1984
Copyright 1984 by the
American Orthopsychiatric Association Inc.

©Minister of Supply and Services Canada 1989
Cat. No. H72-21/9-2-1989E
ISBN 0-662-16651-5

Amer. J. Orthopsychiat. 54(4), October 1984

THEORY & REVIEW

CHILD MALTREATMENT AS A SOCIAL PROBLEM: The Neglect of Neglect

Isabel Wolock, Ph.D., and Bernard Horowitz, Ph.D.

Child maltreatment is analyzed utilizing a "social problem" framework. Although data reveal that child neglect is more prevalent and its consequences as serious as child abuse, it has received far less attention than has abuse. Historical factors and the relationship between child neglect and poverty are viewed as the major reasons for the deemphasis of neglect relative to abuse.

Public attention to a social problem does not depend solely, or even mainly, upon the objective characteristics of the phenomena or conditions that ultimately come to be recognized as a social problem. Whether or not a condition receives attention as a social problem -- and the way in which it is defined -- tends to be only weakly related to the significance of the problem to society as a whole, to how people are affected by the condition, to the number of people affected, to the severity of the effect and to the causes of the condition. Many conditions that are identified as social problems exist long before they are recognized publicly as such. Many social problems go through an "issue-attention cycle" that typically starts with a problem suddenly gaining widespread public attention, remaining at a high level of visibility for a short time and then, although there may be little or no resolution, gradually receding from the public limelight.[10] Blumer[6] has characterized social problems as

> ... products of a process of collective definition instead of existing independently as a set of objective social arrangements with an intrinsic make up. (p. 298)

He noted that some fundamental malfunctioning of society does not inevitably give rise to a social problem. A social problem emerges only as

> ... the result of a process of definition in which a given condition is picked out and identified as a social problem. It does not exist for a society unless it is recognized by that society to exist. In not being aware of a social problem a society does not perceive it, address it, discuss it, or do anything about it. (pp. 301-302)

Blumer cited five stages in the development of a social problem: the emergence of the problem, its legitimation or gaining of social endorsement and respectability, mobilization of action, formation of an official plan of

---

A revised version of a paper submitted to the Journal in February 1984.
Authors are at: School of Social Work, Rutgers University, New Brunswick, N.J. (Wolock); and Welfare Research, Inc., New York (Horowitz).

action and implementation of the official plan. Political processes, values and activities of special interest groups, mass media and societal values and norms are some of the factors that affect the outcome at each stage of the process.

Parton[31] suggested that, in studying a social problem, it is crucial to identify the definers of the problem. Who they are and how much influence they wield will determine how the problem is perceived and whether others are convinced that a particular condition is dangerous. Looking at how and by whom a social problem is defined is more than an academic exercise; the kind of definition a problem is given -- and by whom -- will in large measure determine the resulting actions taken to solve it.

Child maltreatment, which has received a great deal of public attention in the last two decades, is an apt illustration of the way in which a social problem emerges and of how and by whom it is defined. Although there tends to be agreement at a very general level that child maltreatment takes two predominant forms -- child abuse and child neglect -- there is considerable ambiguity, vagueness and lack of consensus as to precisely how these two phenomena are differentiated and which specific forms of parental behavior are subsumed under each. This confusion pervades almost all contexts in which the problem is addressed, whether it be political debate, legislation, agency intervention, research, or community perceptions. Given the lack of agreement on the meanings of child abuse and neglect, it is important to specify what we mean by these terms. Child abuse refers to those intentional acts of a parent or caretaker which result, or are likely to result, in physical injury to a child. Child neglect is the failure of the child's parent or caretaker, who has the material resources to do so, to provide minimally adequate care in the areas of health, nutrition, shelter, education, supervision, affection or attention and protection.

THE DOMINANT DEFINITION

Child maltreatment as child abuse. Child maltreatment as a social problem has come to be defined predominantly as child abuse, with child neglect having received relatively little attention and having been dealt with generally as an appendage to the problem of abuse. This is manifested in a number of arenas. First, the focus of the media has been predominantly on abuse. Signorielli[32] carried out an extensive content analysis of the popular literature's coverage of child maltreatment from 1972 to 1978. Among 242 titles of magazine stories, physical abuse was found to be the most prevalent topic, appearing in 21% of the titles; in comparison, child neglect appeared in 9%. The author also noted that the data from a detailed content analysis of 50 articles

> ... reveals that child abuse means physical abuse, at least for the authors and readers of the articles in this sample. Physical abuse, especially the beating of a child, was the type of child abuse covered most often, with 86 percent of the stories mentioning some type of physical abuse and more than three quarters reporting the beating of an individual child. (p. 290)

While child neglect was also a topic, it was treated solely in general terms; only a small proportion of the articles discussed specific types of neglect.

Political debate is another arena in which it is apparent that child maltreatment is defined primarily as physical abuse. Patti[32] noted that in congressional hearings prior to the passage of the Child Abuse Prevention and Treatment Act of 1974

... it was clear throughout the deliberations in the Senate Subcommittee that Senator Mondale wished to restrict the definition of the problem to instances of severe physical abuse and its correlates. There are only one or two instances throughout all of the Senate Subcommittee hearings where testimony focused on parental neglect per se ... There were no more than two or three pages of testimony in the Senate hearings that addressed child neglect as opposed to abuse. (pp. 2-3)

Similarly, the emphasis of the hearings and debate prior to the extension of the Child Abuse Prevention and Treatment Act in 1977 was upon child abuse rather than neglect.[45,46]

The overshadowing of child neglect by child abuse is also apparent in the research and practice literature. Polansky,[37] one of the few researchers who has focused almost exclusively on child neglect, has pointed out that the Library of Congress has a category for child abuse but not for child neglect. The body of information on child neglect remains "diffuse and rudimentary." Surveys of the literature reveal this bias; the NCCAN 1977 Analysis of Child Abuse and Neglect Research[25] concentrates upon abuse almost to the exclusion of neglect. In the Office of Human Development's 1978 Annual Review of Child Abuse and Neglect Research,[29] which lists research studies completed or under way, the great preponderance of research concerns abuse. Similarly, papers presented at the national conferences sponsored by the National Center on Child Abuse and Neglect (NCCAN) have focused upon abuse rather than neglect. An analysis of the titles of papers presented at the Fourth National Conference on Child Abuse and Neglect in 1979[38] showed that 43% contained "abuse" alone, 27% "abuse and neglect" and 3% "neglect" alone. In a similar vein, Shapiro[40] noted:

This phenomenon was also evident at the 1978 Annual Conference on Child Abuse and Neglect when discussion during a workshop specifically directed to the problem of neglect shifted to abuse-related questions and remained focused on abuse, while none of the participants appeared aware of the shift or drew audience attention to it. (p. 120)

A computer search in September 1983, using the Social Science Citation Index Data Base, revealed 662 citations with "child abuse" in the title compared with only 23 titles containing "child negect".

Child maltreatment cuts across all social classes. The prevailing belief concerning child maltreatment is that it cuts across all social classes to an equivalent degree, i.e., it is as much a middle-class as a lower-class phenomenon. A number of influential scholars and researchers have explicitly

emphasized that child maltreatment is not a problem related to social class,[5,11,12,27,43] while other scholars have simply not dealt with the issue of the relationship between child maltreatment and socioeconomic status.[52] To the extent that some studies show that child maltreatment occurs to a greater degree among the poor, this finding tends to be discounted as a function of labeling and reporting patterns which are biased against the poor. As treated in the popular press and on television, child maltreatment is physical abuse and is more often portrayed as happening in middle-class than in lower-class families.

The effort to deny that the prevalence of child maltreatment is a class-related problem was particularly apparent in the Senate hearings that took place prior to the passage of the Child Abuse Prevention and Treatment Act of 1974. Patti[32] observed that Senator Mondale went to great lengths to depict abuse and neglect as serious problems of the affluent, not just of the poor; to the extent that evidence to the contrary was presented, Mondale responded that the middle class was better able to keep it hidden. In his discussion of the hearings, Berelman[4] observed that the testimony of Gil, who presented evidence that abuse occurred disproportionately in the lower class, was discredited. When a team of New York witnesses presented similar statistics for their state, the response was that New York was an exception.

Child maltreatment as a psychological problem. The dominant view, emerging from the practice, research and popular literature, is that child maltreatment is a disease and that the cause of the disease is a personality disturbance of the abusing parent. Literally hundreds of studies -- probably the bulk of investigations into the etiology of child maltreatment -- have been concerned almost exclusively with psychological variables, i.e., with discovering distinctive personality characteristics or problems of abusing parents, or deficits in the nurturing or "mothering" provided to these parents when they were children. It is of interest that a paper by Stewart[44] discussed the frustrations and difficulties of attempting to do research on child abuse from a perspective other than a psychiatric one. She concluded that

> ... this perspective had established an entire set of institutional arrangements for defining and treating the problem which virtually eliminated the introduction of any alternative explanations. (p. 1)

Despite the fact that the results of studies of pschological factors have been largely inconclusive and inconsistent,[25,30] the belief that there is a defect in the abusing parent's personality has been tenaciously clung to by the professional and layperson alike. Conrad and Schneider,[9] in their discussion of the medicalization of child abuse, contended that

> ... sociological approaches, although they may be more comprehensive and focus more on "root" causes of abuse, are largely disregarded by those who have to deal with more practical tasks at hand: reporting abuse, protecting children and treating abusers. (p. 168)

This approach is also predominant in the social work practice literature, which contains article after article recommending some type of psychosocial intervention in child maltreatment situations. A national study

of social services to children and their families showed that mental health services ranked first among services recommended for children and families reported for abuse.[41] Similarly, Shapiro[40] reported, in her study of abusing and neglected families, that mental hygiene clinics were among the services most likely to be both considered and used.

THE EMPIRICAL FACTS VS. THE DOMINANT DEFINITION

A major contradiction exists between what is known about child maltreatment and how it is defined as a social problem. Although child abuse has been the focus of professional and public attention, child neglect is the more prevalent problem. As given in the NCCAN 1977 Analysis, estimates of the ratio of reported neglect to abuse cases ranged from a low of about 3:1[24,37] to highs of 9:1 and 10:1.[6,35,47] The Analysis itself accepted a ratio of 5:1 as "likely." The 1981 Annual Report of the American Humane Association (AHA)[2] cited a rate for neglect that was 1.7 times that of abuse (46% vs. 27%). This is fairly consistent with ratios of 2:1 the AHA had reported in previous years. According to the 1981 report, 59% of children experienced deprivation of necessities, compared to 25% who suffered some type of physical injury. A national study of the incidence and severity of child abuse and neglect[25] also showed a higher incidence rate for neglect than for abuse (4.6 for physical and educational neglect vs. 3.4 for physical assault). The higher rate of neglect than physical assault is particularly noteworthy considering that one of the criteria for inclusion in the study was evidence of serious injury or impairment as a result of the maltreatment. This is more apt to be lacking for neglect than for physical abuse. Finally, our New Jersey study of AFDC recipients reported proportions of 7% abuse, 62% neglect and 31% neglect and abuse combined.[51] Other ratios and proportions could be cited; however, the important point is that neglect is much more prevalent than abuse.

Nor is neglect necessarily less severe than abuse. The most recent AMA report[2] showed that, of the total number of children who were reported to have died as a result of maltreatment in 1981, more than half (56%) died because of neglect and specifically because of the deprivation of necessities. The comparable figure for fatalities caused by a major physical injury is 34% (p. 12). The report of the Mayor's Task Force on Child Abuse and Neglect in New York City[22] noted that neglect accounted for approximately the same proportion of deaths as abuse (p. 10). Data on severity reported by the NCCAN revealed that

> ... cases accepted ... in the area of physical neglect had serious injuries and worse, proportionately more often than did physical abuse cases (46% vs. 9 percent).[26] (p. 24)

Another area in which the data on child maltreatment clearly conflicts with how it is defined as a societal problem concerns the distribution of child maltreatment across socioeconomic groupings. Although child maltreatment certainly occurs among all socioeconomic classes there is substantial evidence that the poor are overrepresented in the statistics. Recent work confirms previous studies from the 1960s and early 1970s that show this relationship.[15,21,29,37]

The AHA[2] reported that 43% of the abusing or neglecting families in their survey were receiving AFDC or other public assistance. Pelton[33] found that at least 81% of his abuse and neglect samples had received public welfare benefits at some time and that 58% were at least partially supported by welfare at the time of his study (p. 94). Shapiro[40] found that 53% of her study sample were totally dependent upon public assistance and that 27% depended upon both earnings and public funds; in all, 80% were receiving public assistance in full or in part. Wolock and Horowitz[51] described maltreating families on AFDC as "the poorest of the poor", with a material level of living even below that of nonmaltreating AFDC families. According to the National Study of the Incidence and Severity of Child Abuse and Neglect:[26]

In comparison to the income distribution for all U.S. children, children from low income families are overrepresented in all maltreatment categories (p. 29)

The report goes on to point out that the relationship is stronger for neglect than abuse; 53% of neglected children in the study and 34% of abused children came from families with incomes of less than $7,000. The types of maltreatment more commonly found among families with higher incomes ($15,000 or more) were emotional neglect and emotional abuse.

FACTORS CONTRIBUTING TO THE DISCREPANCY

Given the substantial evidence that neglect is more prevalent than abuse, that it is just as serious and that both neglect and abuse are associated with poverty, how do we explain the widespread preoccupation with physical abuse, the emphasis on psychological causes and the insistence that child maltreatment is unrelated to social class? The historical events leading to the recognition of child maltreatment offer one explanation. A major factor in the emergence, legitimization[6] and definition of child maltreatment as a social problem was what has been described as the discovery of the "battered child syndrome" by a group of pediatric radiologists in the early 1960s and the subsequent reporting of the new "illness" in a prestigious medical journal.[9,34] As Pfohl[34] noted, the report was a collaborative effort of a group of radiologists, pediatricians and psychiatrists. Kempe,[20] the senior author of the report, referred to abuse as a "clinical condition" and noted the "psychopathic" behavior of the perpetrators which he saw as a consequence of psychiatric factors indicative of "some defect in character structure" (p. 24). Endorsement of the report by the editorial board of the American Medical Association appeared in the same issue in which the report was published.

It is not surprising, given the prestige and influence of the definers and its reception and recognition within the wider medical community that concern and interest in the new medical "syndrome" caught on in both professional and lay circles. As Pfohl[34] observed:

The proliferation of the idea of abuse by the media cannot be underestimated. Though its stories were sensational, its credibility went unchallenged. What was publicized was not some amorphous set of muggings but a "syndrome." (p. 320).

In short, applying Blumer's framework,[6] neglect was virtually excluded from the initial phase in which child maltreatment as a contemporary social problem was recognized, from the second phase in which the problem was legitimized and from the third in which support for the problem was mobilized. At the two later stages, in which action programs were formulated and implemented, the definition of child maltreatment was somewhat broadened to include neglect, though it appeared to be added on as an afterthought. By the 1970s most laws pertaining to the reporting of child maltreatment included neglect as well as abuse. And in 1974, when Congress passed The Child Abuse Prevention and Treatment Act, which resulted in the National Center on Child Abuse and Neglect, the act included neglect as part of the definition of child abuse.[9]

Once public attention was focused on abuse and the problem was defined as a medical problem and viewed as rooted in some psychological disturbance of the parent, the treatment of the problem "belonged" to the medical and the mental health professions. It is suggested that, at least in part, the strength and persistence of this particular definition of child abuse is a function of the keen professional stake and investment of some segments of the medical community and mental health professions in maintaining such a view.

From a different perspective, the low priority accorded to neglect may be understood in terms of the link between neglect and poverty, reflecting in essence the low priority accorded to the alleviation of poverty. Morris[23] examined Gallup Poll data on the public's perception of poverty and unemployment as major social problems during the last 40 years and showed that unemployment is far more likely than poverty to be viewed as a serious problem. The proportion of the public viewing poverty as a problem of overriding importance did not exceed 6% at any point during the 40-year study period.

Certain scholars, such as Keniston[21] and Gil,[15] identified problems underlying neglect as located within the basic social structure of our society. Kadushin[18] pointed out that, while social action to reform the socioeconomic system producing child maltreatment was a prevalent ideology in the 1960s, by the '70s this approach had given way to viewing the child welfare system, rather than underlying social evils, as the appropriate target for change. In analyzing the hearings on the Child Abuse Prevention and Treatment Act of 1974, Patti[32] speculated that the enormous magnitude of the problem of neglected children was evaded because of its close ties to poverty, which raised the potential cost of possible public alternatives beyond what congressional leaders considered politically feasible. Instead, a token program attempting to offer protection to small numbers of abused children when served in special programs was substituted.

Another explanation for the preoccupation with abuse and the inattention to neglect relates to both the visibility and newsworthiness of the former relative to the latter. Polansky et al[36] wrote:

Abuse is the more dramatic phenomenon; it can be specified and identified. While neglect may also prove lethal, it is typically insidious, chronic and terribly private. (p. 1)

Finally, child abuse is a form of overt violence and public interest and concern with violence has become a major preoccupation.

CONSEQUENCES OF INATTENTION TO NEGLECT

At the broadest level the inattention to neglect and to the strong relationship between neglect and poverty is an indication of the failure to confront the crucial deficit in social and environmental supports required to provide adequate child care. A more adequate child care policy is the only one likely to curtail significantly the incidence and prevalence of both neglect and abuse. It would include the provision of adequate income, health care, decent housing, safe neighborhoods, employment programs and other resources that are requisite for a positive family environment.

At the level of the agencies and professionals who provide the services to families in which maltreatment occurs, the inattention to neglect and its economic correlates, along with an emphasis on the psychological aspects of the problem, has resulted in a skewed allocation of the tiny amount of available resources -- with the greater share going to case management, psychological evaluation and treatment and, to a lesser extent, to the provision of concrete services such as homemaking and day care, the provision of emergency funds and advocacy for the client. A large portion of the scant resources is spent to maintain a public social service structure that is supposed to provide protection to maltreated children. However, with most of its funds spent on identifying and monitoring occurrences of child maltreatment, deciding whether children should be placed and maintaining placements, little remains with which to help families.

Further, in spite of data showing that neglect is no less severe than physical abuse, there is some evidence that preoccupation with abuse may have led the protective service worker to view neglect as being of lesser severity and, in the face of unmanageably high caseloads, to be more likely to screen out neglect cases.[39] This interpretation is based on the 1980 Annual Report of the AHA,[1] which showed that, although neglect continued to be the major type of report, the proportion of neglect reports declined from 58% in 1976 to 48% in 1980. The AHA report[1] noted that this may be due to a "heightened receptivity" to abuse and lessened receptivity to neglect:

> This could be related to the fact that while there has been a considerable increase recently in the level of public awareness with regard to the problem, public awareness efforts focus almost exclusively on "child abuse", not neglect. Furthermore, resources allocated to support the CPS system have not kept pace with the tremendous increase in reporting. Faced with a choice, as it were, the reporting public as well as CPS agencies may be beginning to narrow their efforts to responding to those children perceived to be most at risk. (p. 33)

Data from a study of 184 intake workers in the New Jersey public child welfare agency confirmed these interpretations.[50] Presented with a set of 23 vignettes depicting child abuse and neglect situations of varying severity, workers tended to rate the neglect situations as somewhat less severe than the abuse situations. Given the steady decline in the resources of public child

welfare agencies, it is likely that the rate of rejection of neglect cases will accelerate.

Finally, the preoccupation with abuse, as noted previously, results in the dearth of systematic studies with a major focus upon neglect, thus severely limiting our understanding of how neglect is defined, which types of child neglect are associated with which types of family problems and what patterns of interventions are used with what results.

BROADENING THE DEFINITION OF CHILD MALTREATMENT

If it could be accomplished, there seems little doubt that shifting the primary focus of professional and public attention from child abuse to child neglect would have a number of desirable consequences. It would draw greater attention to the social and economic conditions associated with abuse and neglect, such as poverty, unemployment, inadequate housing and poor health and it might result in an expansion of the programs and services which aid neglecting and abusing families in meeting such survival needs.

We suggest, however, as others have, that there is a great danger in the way we currently divide problems pertaining to children and families into discrete and narrow segments such as child abuse, child neglect, delinquency, runaways, etc. and act as though we can treat each as a distinct and unique disease entity.[7,14,16,19] This sharply contradicts what research has shown about these problems and their interrelationships. Abuse and neglect have generally been treated as separate problems and thus their interrelationship in the same family has not been clarified. In roughly one third of families recently studied,[18] both neglect and abuse occurred in the same household, often to the same children. Child neglect is associated with a range of poverty-related problems such as crowded living conditions, substandard housing, alcoholism, unemployment and poor physical and mental health.[17,37,51] Geismar[13] identified an interrelationship among child abuse and neglect, "family disorganization" and socioeconomic status. (p. 232)

Thus, simply giving more emphasis to child neglect would not be enough. What is required is a major redefinition of the problem as our failure to meet the physical, social and emotional needs of a large proportion of our children. This would combine many of the problems now viewed as separate and would refocus remediation efforts upon the total supports and resources that children need in order to grow up healthy and productive. As advocated by a number of professionals, the family unit would be the primary target of services and programs.[3,16,19,28]

If we continue to approach child abuse and child neglect, as well as the other problems associated with them, as discrete problems, child abuse and child neglect are likely to fall victim to the fourth and fifth stages of the "issue-attention cycle."[10] In the fourth stage there is likely to be a gradual decline of interest as people realize how difficult and costly the solutions are; they lose interest, feel threatened, or become bored. In the fifth and final stage the issue "moves into a prolonged limbo -- a twilight realm of lesser attention or spasmodic recurrences of interest" (p. 40).

Problems such as abuse and neglect possess the characteristics which Down[10] observed are associated with the kinds of problems that move through the cycle. One characteristic is that the individuals suffering from the problem are a powerless minority. Another is that their suffering seems closely intertwined with elements of the basic social structure that are beneficial to the majority or to an influential minority in the society. Currently, the majority and the powerful minority seem to believe it is in their interest to refuse to do anything fundamental about poverty. Finally, the problem is one in which the media may eventually lose interest as a topic for reform. To the extent that child neglect continues to be much more prevalent among poor, powerless families and no elements in society's power structure organize to alleviate the problem,

... the odds are great that [the problem] will soon move through the entire issue-attention cycle -- and therefore will gradually fade from the center of the stage[9] (p. 42) ...

... or be transformed into an issue more amenable to use by those in power for their own political advantage. Recently, an article in the New York Times[48] announced the formation of a Task Force on Family Violence to study such problems as spouse and child abuse and mistreatment of the aged. The nine-member Task Force will be headed by Detroit's chief of police and will include a state attorney general, a district attorney and another chief of police of a major city. One cannot help but be concerned about the effect that this Task Force may have on the future definition of child maltreatment: To the extent that these persons, heavily representing the court system, become the definers of child maltreatment, we may move even further backward and end with a definition of child maltreatment as primarily a legal problem resolvable by stricter law enforcement and punishment of parental offenders who abuse their children with criminal intent.

CONCLUSION

This analysis suggests that the upsurge in concern about the issue of child maltreatment over the last 15 years has resulted in few benefits for the vast majority of neglected children; their basic requirements remain unmet. It now seems clear that, for the most part, those who sought to alleviate child abuse -- including medical and mental health practitioners, writers and researchers, media people and political leaders who pressed for legislation and created a federal apparatus for dealing with the problem -- had little idea of the dimensions and characteristics of child neglect nor any intention of presenting a program for its alleviation. Instead, what we have are incredibly swollen caseloads of protective service situations, mostly child neglect, or combination of child abuse and neglect, reported to public child welfare agencies. These agencies lack the authority, resources, staff and perspective to do more than function, more or less unwillingly, as part of the cover-up for the political failure to provide relevant help to these children. For example, we have long known that offering quality systematic child health care through a program such as CHAP (Child Health Assessment Program) could make a crucial difference in reducing the suffering of hundreds of thousands of lower-income children. We also know that the cost of a universal health program of this nature would be very, very low when we take into account the

lessened disability rate throughout their lives that would result from early and periodic screening, diagnosis and treatment of childhood illnesses. Many studies of neglected children have shown high rates of illness, disability, handicap and accidents that, in part, are not adequately remedied because of the nature of the medical care provided. All too often these children receive haphazard, crisis-oriented care at overcrowded public hospitals by physicians who are overburdened, rushed, unfamiliar with the children's medical and other background information and unlikely to be in a continuing relationship with the families.[49] Some European countries are puzzled by the U.S. preoccupation with assessing the numbers of maltreated children, since their universal medical care programs make it much more likely that they will get the chance to help children who are not doing well in the course of regular health care visits.

Our continued obsession with attempting to unravel the frequently obscure and diverse motivations of that small minority of parents who deliberately set out to inflict severe physical harm on their children serves to shift the definition of the social problem away from those interventions that we know are effective and helpful, toward those that are questionable, given the present state of our knowledge, social structure, organizational abilities and willingness to provide the funds. We know this society could provide all our children with quality health care, housing, schools, food, clothing, safety and all other material preconditions for living a decent life. While we are far from being able to understand all the reasons that lead parents to act toward their children in different ways, we do know that an essential precondition in a great many cases of substandard child care is society's failure to provide specific, concrete forms of care and support to supplement the family's own child care. We could easily afford to provide these supplemental aids to families; the provision of these deficit supplements, in and of itself, would reduce the probability that child maltreatment would be as severe a danger to the child's well being, even in those cases where it does not change parental behavior as much as we would hope.

It takes no great insight to understand why we carefully avoid accepting the abundant evidence that indicates that readily applicable interventions in the family's material circumstances would help neglected children most: we have divided America's children into "theirs" and "ours". We don't want to spend "our" money on "their" children -- though we never openly admit it. Rather, we claim that the issue is motivational; the benefits would not reach the children because of some deficit in the family, some dysfunction not amenable to appreciable amelioration with any material form of entitlement benefits. Or we turn the argument toward those who see the likelihood of increased child neglect in conditions of poverty and material deprivation and accuse them of saying the poor love their children less than other people do. What we fail to recognize all too often is that material deprivation frequently transforms other family difficulties such as alcoholism or mental illness into a clear and present danger to the well-being of children. Among more affluent families in which the primary caretaker has difficulties carrying out basic responsibilities, it is not at all uncommon for the family to purchase various forms of assistance, including supplemental child care in the home, to safeguard the children and keep the family intact.

Neglect is a label that is applied to one category of children from a much larger group, most of whom are living in poverty. Societal patterns of resource allocation have deprived these children of their right to the opportunity to live productive and healthy lives. To some it may seem exceptionally unrealistic to talk about the rights of children to adequate material and social resources at a time when children's supportive services and programs are reeling as a result of a heavy fiscal and ideological onslaught that has not yet come to an end. To such individuals, a more practical approach might be to advocate a policy that would attempt to salvage as much as possible.[8] This nation was, after all, making some small but measurable progress in child nutrition, health and education in the 1970s. However, it is our belief that we must attend now to the full dimensions of the agenda of societal changes required to give children their rights. If we fail to act now we will be ill prepared for the new campaigns we will need to launch when the political tide begins to turn. We must be ready to develop new mechanisms for resource allocation and new models of service programs for children that would avoid the categorical and deficit-focused child intervention schemes that have not met our goals up to now. When neglect as a social problem is fully recognized in its broadest dimensions within a context of poverty by professionals, political leaders and the public, we will have made great strides toward removing a major obstacle to the preparation of such an agenda.

References

1. AMERICAN HUMANE ASSOCIATION. 1981. Annual Report, 1980: National Analysis of the Official Child Neglect and Abuse Reporting. American Humane Association, Denver.

2. AMERICAN HUMANE ASSOCIATION. 1983. Annual Report, 1981: Highlights of Official Child Neglect and Abuse Reporting. American Humane Association, Denver.

3. ANTLER, S. 1978. Child abuse: an emerging priority. Soc. Wk. 23:58-61.

4. BERELMAN, W. 1976. An Analysis of Issues Related to Child Abuse and Neglect as Reflected in Congressional Hearings Prior to the Enactment of the Child Abuse Prevention and Treatment Act of 1974. Center for Social Welfare Research, School of Social Work, University of Washington, Seattle.

5. BESHAROV, D. and BESHAROV, S. 1977. Why do parents harm their children? Councilwoman (National Council of Jewish Women, Winter): 6-8.

6. BLUMER, H. 1971. Social problems as collective behavior. Soc. Problems 18(3): 298-306.

7. BRONFENBRENNER, U. 1976. Nature with nurture: a reinterpretation of the evidence. In Race and I.Q., A. Montague, ed. Oxford Press, New York.

8. CHILDREN'S DEFENSE FUND. 1983. A Children's Defense Budget: An Analysis of the President's FY 1983-1984 Budget and Children. Children's Defense Fund, Washington, D.C.

9. CONRAD, P. and SCHNEIDER, J. 1980. Deviance and medicalization: From Badness to Sickness. C.V. Mosby, St. Louis.

10. DOWN, A. 1972. Up and down with ecology -- the "issue-attention cycle." Public Interest 28: 38-50.

11. FONTANA, V. 1977. Statement printed in Senate hearings on extension of the Child Abuse Prevention and Treatment Act. (April 6-7): 505.

12. FRASER, B. 1976-77. Independent representation for the abused and neglected child: the guardian ad litem. Calif. Western Law Rev. 13: 16-45.

13. GEISMAR, L. 1980. Family disorganization: sociological perspective. In Child Abuse: Commission and Omission, J. Cook and R. Bowles, eds. Butterworth, Toronto.

14. GIL, D. 1974. A holistic perspective on child abuse and its prevention. J. Sociol. Soc. Welf. 2(2): 110-125.

15. GIL, D. 1975. Unraveling child abuse Amer. J. Orthopsychiat. 45(3): 346-356.

16. GIOVANNONI, J. 1982. Prevention of child abuse and neglect: research and policy issues. Soc. Wk Res. Abstr. 18(3):23-31.

17. HALLY, C., POLANSKY, N. and POLANSKY, A. 1980. Child Neglect: Mobilizing Services. Children's Bureau, DHHS Publication No. (OHDS) 80-30257, Washington, D.C.

18. KADUSHIN, A. 1978. Children in foster families and institutions. In Social Service Research: Review of Studies, H. Maas, ed. National Association of Social Workers, Washington, D.C.

19. KAHN, A. and KAMERMAN, S. 1980. Child abuse: a comparative perspective. In Child Abuse: An Agenda for Action, G. Gerbner, C. Ross and E. Zigler, eds. Oxford University Press, New York.

20. KEMPE, C. ET AL. 1962. The battered child syndrome. JAMA 181: 17-24.

21. KENISTON, K. and THE CARNEGIE COUNCIL ON CHILDREN. 1977. All Our Children: The American Family Under Pressure. Harcourt, Brace, Jovanovich, New York.

22. MAYOR'S TASK FORCE ON CHILD ABUSE AND NEGLECT. 1983. Report on the Preliminary Study of Child Fatalities in New York City.

23. MORRIS, M. 1983. Are poverty and unemployment social problems? The dynamics of public definitions. Presented to the Society for the Study of Social Problems, Detroit.

24. NAGI, S. 1977. Child Maltreatment in the United States: A Challenge to Social Institutions. Columbia University Press, New York.

25. NATIONAL CENTER ON CHILD ABUSE AND NEGLECT. 1978. 1977 Analysis of Child Abuse and Neglect Research. U.S. Children's Bureau, Administration for Children, Youth and Families, U.S. Dept. of Health, Education and Welfare, Washington, D.C.

26. NATIONAL CENTER ON CHILD ABUSE AND NEGLECT. 1981. Study Findings: National Study of the Incidence and Severity of Child Abuse and Neglect. National Center on Child Abuse and Neglect, Children's Bureau, ACYF, Office of Human Development Services, U.S. Dept. of Health and Human Services, DHHS, Publication No. (OHDS) 81-30325, Washington, D.C.

27. NEWBERGER, E. 1977. Statement printed in Senate hearings on extension of the Child Abuse Prevention and Treatment Act. (April 6-7):44.

28. NEWBERGER, E., NEWBERGER, C. and RICHMOND, J. 1976. Child health in America: toward a rational public policy. Milbank Mem. Fund Quart. 54(3):249-298.

29. OFFICE OF HUMAN DEVELOPMENT SERVICES. 1979. 1978 Annual Review of Child Abuse and Neglect Research. Children's Bureau, Administration for Children, Youth and Families, U.S. Dept. of Health, Education and Welfare, 1979, DHEW Pub. No. (OHDS) 79-30168, Washington, D.C.

30. PARKE, R. and COLMER, C. 1975. Child abuse: an interdisciplinary analysis. In Review of child development research (Vol. 5), E. Hetherington, ed. University of Chicago Press, Chicago.

31. PARTON, M. 1979. The natural history of child abuse: a study in social problem definition. Brit. J. Soc. Wk 9(4):431-447.

32. PATTI, R. 1976. An Analysis of Issues Related to Child Abuse and Neglect as Reflected in Congressional Hearings Prior to Enactment of the Child Abuse and Prevention Treatment Act of 1974. Center for Social Work Research, University of Washington, Seattle.

33. PELTON, L. 1981. Child abuse and neglect and protective intervention in Mercer County, New Jersey. In The Social Context of Child Abuse and Neglect, L. Pelton, ed. Human Sciences Press, New York.

34. PFOHL, S. 1977. The "discovery" of child abuse. Soc. Problems 24:310-323.

35. POLANSKY, N., BORGMAN, R. and DESAIX, C. 1972. Roots of Futility. Jossey-Bass, San Francisco.

36. POLANSKY, N. ET AL. 1978. The father's role in child neglect. (photocopy, p. 1)

37. POLANSKY, N., HALLY, C. and POLANSKY, N. 1975. Profile of Neglect: A Survey of the State of Knowledge of Child Neglect. Public Services Administration, Social and Rehabilitative Service, U.S. Dept. of Health, Education and Welfare, Washington, D.C.

38. REGION IX CHILD ABUSE AND NEGLECT RESOURCE AND THE NATIONAL CENTER ON CHILD ABUSE AND NEGLECT. 1978. The Fourth Conference on Child Abuse and Neglect, Los Angeles.

39. SELINSKE, J. Protecting CPS clients and workers. Pub. Welf. 41(3):30-35.

40. SHAPIRO, D. 1979. Parents and Protectors: A Study in Child Abuse and Neglect. Child Welfare League of America, New York.

41. SHYNE, A. and SCHROEDER, A. 1978. National Study of Social Services to Children and Their Families. Prepared for National Center for Child Advocacy, U.S. Children's Bureau, U.S. Dept. of Health, Education and Welfare, DHEW Publication No. (OHDS)78-30150, Washington, D.C.

42. SIGNORIELLI, N. 1980. Magazine coverage. In Child Abuse: An Agenda for Action, G. Gerbner, C. Ross and E. Zigler, eds. Oxford University Press, New York.

43. STEELE, B. 1975. Working with abusive parents: a psychiatrist's view. Children Today 4:3.

44. STEWART, M. 1979. The organizational creation and maintenance of child abuse research. Presented to the Society for the Study of Social Problems, Boston.

45. U.S. HOUSE OF REPRESENTATIVES, 1977. Proposed Extension of the Child Abuse Prevention and Treatment Act: Hearings before the Subcommittee on Select Education of the Committee on Education and Labor. U.S. Government Printing Office, Washington, D.C.

46. U.S. SENATE. 1977. Extension of the Child Abuse Prevention and Treatment Act. 1977: Hearings Before the Subcommittee on Child and Human Development of the Committee on Human Resources. U.S. Government Printing Office, Washington, D.C.

47. WEBB, K. ET AL. 1975. Report and Plan on Recommended Approach(es) and Methods for Determination of National Incidence of Child Abuse and Neglect. Office of Child Development, DHEW, Washington, D.C.

48. WERNER, L. 1983. Panel to study violence in family announced by Reagan and Smith. New York Times (Sept. 20):A27.

49. WOLOCK, I. 1981. Child health and developmental problems and child maltreatment among AFDC families. J. Sociol. Soc. Welf. 8(1):83-96.

50. WOLOCK, I. 1979. Interrelationships among population characteristics, level of demand for services and level of intervention and services in a public child welfare agency. Unpublished doctoral dissertation, Rutgers University, New Brunswick, N.J.

51. WOLOCK, I. and HOROWITZ, B. 1979. Child maltreatment and material deprivation among AFDC recipient families. Soc. Serv. Rev. 53:175-194.

52. ZIGLER, E. 1980. Controlling child abuse: do we have the knowledge and/or the will? In Child Abuse: An Agenda for Action, G. Gebner, C. Ross and E. Zigler. eds. Oxford University Press, New York.

Health and Welfare Canada
Santé et Bien-être social Canada

Family Violence Prevention Division

National Clearinghouse on Family Violence

Division de la prévention de la violence familiale

Centre national d'information sur la violence dans la famille

L'ENFANCE MALTRAITÉE, EN TANT QUE PROBLÈME SOCIAL: LA NÉGLIGENCE DE LA NÉGLIGENCE

par

Isabel Wolock, Ph.D., School of Social Work,
Rutgers University, New Brunswick, N.J.,
et Bernard Horowitz, Ph.D., Welfare Research Inc., New York

L'ENFANCE MALTRAITÉE, EN TANT QUE PROBLÈME SOCIAL: LA NÉGLIGENCE DE LA NÉGLIGENCE

par

Isabel Wolock, Ph.D., School of Social Work,
Rutgers University, New Brunswick, N.J.,
et Bernard Horowitz, Ph.D., Welfare Research Inc., New York

Division de la prévention de la violence familiale
Centre national d'information sur la violence dans la famille
Direction générale des programmes de service social
Santé et bien-être social Canada

Traduit de l'anglais et reproduit avec la permission de
l'American Journal of Orthopsychiatry, 54(4), oct. 1984
Droit d'auteur, 1984, de
l'American Orthopsychiatric Association Inc.

©Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1989
N° de cat. H72-21/9-2-1989F
ISBN 0-662-95251-0

Amer. J. Orthopsychiat. 54(4), octobre 1984

THÉORIE ET REVUE

L'ENFANCE MALTRAITÉE, EN TANT QUE PROBLÈME SOCIAL: La négligence de la négligence

Isabel Wolock, Ph.D., et Bernard Horowitz, Ph.D.

La question de l'enfance maltraitée est analysée sous forme de "problème social". Bien que les données montrent que la négligence à l'égard des enfants est plus répandue et a des conséquences aussi graves que la violence contre les enfants, elle a toutefois reçu beaucoup moins d'attention. La moins grande importance attachée à la négligence par rapport à la violence serait surtout attribuable à des facteurs historiques et au lien entre l'enfance négligée et la pauvreté.

L'intérêt public pour un problème social ne dépend pas uniquement, ni même principalement, des caractéristiques objectives des situations ou phénomènes qui viennent à être considérés comme un problème social. Bien souvent, le fait qu'une situation suscite ou non de l'intérêt en tant que problème social - et la façon dont elle est définie - a très peu de rapport avec l'importance du problème pour l'ensemble de la société, ses répercussions sur les gens, le nombre de personnes affectées, la gravité des conséquences et les causes du problème. De nombreuses situations qualifiées de problèmes sociaux sont reconnues publiquement pour telles bien longtemps après être apparues. Une foule de problèmes sociaux passent par un "cycle d'intérêt pour une question" suivant lequel, habituellement, un problème provoque subitement un vif intérêt parmi le public, tient momentanément la vedette pour ensuite disparaître peu à peu des feux de la célébrité, même si aucune solution n'a été apportée.[10] Selon Blumer[6], les problèmes sociaux sont

> ... les produits d'un processus de définition collective plutôt qu'un ensemble indépendant d'arrangements sociaux objectifs à composition intrinsèque. (p. 298)

Il a noté que certains troubles de fonctionnement fondamentaux n'engendrent pas nécessairement un problème social. Un problème social n'est que

> ... le résultat d'un processus de définition à l'intérieur duquel une situation donnée est relevée et qualifiée de problème social. Il n'existe pas pour une société à moins que celle-ci n'en admette l'existence. Lorsqu'elle n'a pas conscience d'un problème social, la société ne le perçoit pas, ne l'aborde pas, n'en discute pas et ne fait rien pour le résoudre. (pp. 301-302)

Version révisée d'un article soumis au Journal en février 1984. Les auteurs sont à la School of Social Work, Rutgers University, New Brunswick, N.J. (Wolock) et à Welfare Research Inc., New York (Horowitz).

Selon Blumer, l'évolution d'un problème social comprend cinq étapes: la manifestation du problème, sa justification ou son gain de l'approbation sociale et de respectabilité, la mobilisation de moyens d'intervention, l'établissement d'un plan d'action officiel et la mise en oeuvre de ce plan. L'issue de chaque étape du processus est déterminée en partie par les méthodes politiques, les valeurs et activités des groupes d'intérêt, les mass-médias ainsi que les valeurs et normes sociétales.

D'après Parton[31], lorsqu'on étudie un problème social, il faut absolument savoir qui définit le problème, car l'identité de ces personnes et l'étendue de l'influence qu'elles exercent décideront de la manière dont le problème sera perçu et de l'opinion que les autres auront sur la gravité d'une situation donnée. Savoir comment et par qui un problème social est défini va au delà de la théorie; les mesures prises pour résoudre le problème dépendront principalement de qui le définit et comment.

La question de l'enfance maltraitée, qui suscite beaucoup d'intérêt parmi le public depuis vingt ans, est un bon exemple de la façon dont un problème social se manifeste et de la manière dont il est défini, et par qui. Bien qu'à peu près tous semblent s'accorder pour dire que les mauvais traitements infligés aux enfants se présentent sous deux formes principales, c'est-à-dire la violence et la négligence, il y a énormément d'ambiguïté, d'imprécision et de désaccord quant à la distinction exacte entre ces deux phénomènes et à la désignation des modes précis de comportement parental particuliers à chacun. Cette confusion règne dans presque tous les contextes où le problème est abordé, que ce soit dans les délibérations politiques, les lois, les interventions d'organismes, la recherche ou l'opinion communautaire. Étant donné les avis contradictoires sur la signification de "violence" et de "négligence" à l'égard des enfants, il est important de spécifier ce que nous entendons par ces termes. "Violence" désigne les actes intentionnels posés par un parent ou un tuteur qui occasionnent ou sont susceptibles d'occasionner des blessures corporelles à un enfant. Est coupable de "négligence" le parent ou le tuteur qui, bien qu'il ait les moyens de le faire, ne donne pas à l'enfant un minimum de soins convenables en ce qui concerne la santé, la nutrition, le logement, l'éducation, la surveillance, l'affection ou l'attention, et la protection.

LA DÉFINITION PRÉDOMINANTE

Les mauvais traitements sous forme de violence. Les mauvais traitements infligés aux enfants, en tant que problème social, sont devenus synonymes surtout de violence, la négligence n'ayant reçu que très peu d'attention et ayant généralement été considérée comme un prolongement du problème de la violence. Cela ressort sur plusieurs plans. D'abord, les médias se sont surtout intéressés à la question de la violence. Signorielli[42] a fait une analyse exhaustive des articles parus dans la presse populaire, de 1972 à 1978, au sujet de l'enfance maltraitée. Parmi 242 titres d'articles de revues, c'est le sujet de la violence physique qui revenait le plus souvent, soit dans 21 pour 100 des cas, comparativement à 9 pour 100 pour la négligence. L'auteur a également constaté que, d'après les données recueillies au cours d'une analyse détaillée du contenu de 50 articles,

... "violence contre les enfants" signifie "violence physique", du moins pour les auteurs et lecteurs des articles compris dans cet échantillon. La plupart des articles traitant de violence contre les enfants portaient sur la violence physique, et surtout sur les enfants battus - 86 pour 100 des articles mentionnaient une forme quelconque de violence physique et plus des trois quarts rapportaient des cas particuliers d'enfants battus. (p. 290)

Quoique la négligence à l'égard des enfants y était également abordée, elle ne l'était que de façon générale; un petit nombre seulement d'articles traitaient de types particuliers de négligence.

La tribune politique est un autre secteur où, de toute évidence, les mauvais traitements infligés aux enfants sont surtout définis comme de la violence physique. Patti[32] a constaté que lors des audiences du Congrès avant l'adoption de la Child Abuse Prevention and Treatment Act de 1974,

... tout au long des délibérations du Sous-comité du Sénat, il était clair que le sénateur Mondale voulait restreindre la définition du problème aux cas de violence physique grave et aux phénomènes qui s'y rattachent. Pendant toute la durée des audiences du Sous-comité du Sénat, la question de négligence parentale proprement dite n'a été abordée de façon particulière qu'une ou deux fois au cours des témoignages.... Au plus deux ou trois pages des témoignages entendus aux audiences du Sénat ont été consacrées à la négligence, par opposition à la violence contre les enfants. (pp. 2-3)

Pareillement, les audiences et les délibérations qui ont précédé l'extension de la Child Abuse Prevention and Treatment Act en 1977 étaient axées sur la violence contre les enfants plutôt que sur la négligence.[45,46]

Dans la documentation théorique et pratique également, il est évident que la violence contre les enfants occupe une place beaucoup plus importante que la négligence. Polansky,[37] un des rares chercheurs à s'être penchés presque exclusivement sur la question de l'enfance négligée, a fait remarquer que la bibliothèque du Congrès a une section prévue pour la violence contre les enfants, mais aucune pour l'enfance négligée. L'information sur l'enfance négligée est encore "dispersée et rudimentaire". Il suffit d'examiner la documentation pour constater cette inégalité; la **NCCAN 1977 Analysis of Child Abuse and Neglect Research**,[25] par exemple, traite de la violence presque à l'exclusion de la négligence. Dans le **1978 Annual Review of Child Abuse and Neglect Research** de l'Office of Human Development,[29] où sont énumérées les études de recherche terminées ou en cours, la plupart des recherches citées portent sur la violence. Pareillement, les exposés présentés aux conférences nationales organisées par le National Center on Child Abuse and Neglect (NCCAN) ont traité de violence plutôt que de négligence. Une analyse des titres des exposés donnés lors de la Fourth National Conference on Child Abuse and Neglect en 1979[38] a montré que 43 pour 100 d'entre eux mentionnaient uniquement la violence, 27 pour 100 la violence et la négligence, et 3 pour 100 la négligence seulement.

Pareillement, Shapiro[40] faisait remarquer:

Ce phénomène s'est également manifesté à l'Annual Conference on Child Abuse and Neglect de 1978, lorsque la discussion au cours d'un atelier consacré expressément au problème de la négligence a dévié sur des questions de violence et y est restée jusqu'à la fin, sans qu'aucun des participants ne s'en soit rendu compte ou ne l'ait signalé à l'auditoire. (p. 120)

Une enquête informatique menée en septembre 1983 à l'aide de la Social Science Citation Index Data Base a relevé 662 citations dont le titre mentionnait la violence envers les enfants, comparativement à seulement 23 titres qui parlaient d'enfance négligée.

Le problème de l'enfance maltraitée se manifeste dans toutes les classes sociales. D'après l'opinion courante sur l'enfance maltraitée, ce problème existe dans toutes les classes sociales, au même degré - en d'autres termes, il est aussi fréquent chez les classes moyennes que chez les classes inférieures. Plusieurs savants et chercheurs influents ont déclaré explicitement que le problème de l'enfance maltraitée n'était pas lié à la classe sociale,[5,11,12,27,43] tandis que d'autres ne se sont tout simplement pas penchés sur le lien qui existe entre l'enfance maltraitée et la situation socio-économique.[52] Dans la mesure où certaines études montrent que les mauvais traitements infligés aux enfants sont plus fréquents parmi les pauvres, cette constatation a tendance à être rejetée en tant que produit de modes d'étiquetage et de rapport préjudiciables aux pauvres. Les reportages dans la presse populaire et à la télévision présentent les mauvais traitements infligés aux enfants **uniquement** comme de la violence corporelle, qui se produit plus souvent dans les familles des classes moyennes que dans celles des classes inférieures.

La dénégation énergique du lien entre la prévalence des mauvais traitements infligés aux enfants et les classes sociales s'est manifestée de façon toute particulière lors des audiences du Sénat qui ont précédé l'adoption de la Child Abuse Prevention and Treatment Act de 1974. Patti[32] a observé que le sénateur Mondale s'était acharné à représenter la violence et la négligence comme de graves problèmes touchant les riches, pas seulement les pauvres - à un point tel que lorsque des preuves du contraire ont été déposées, Mondale a objecté que les classes moyennes étaient mieux en mesure de dissimuler le problème. Dans son étude des audiences, Berelman[4] a signalé que le témoignage de Gil, qui montrait que la violence était plus répandue chez les classes inférieures, a été rejeté. Lorsqu'un groupe de témoins de New York a rapporté des statistiques semblables pour cet État, on a répliqué que New York était une exception.

L'enfance maltraitée en tant que problème psychologique. Selon l'opinion courante provenant de la pratique, de la recherche et des ouvrages populaires, les mauvais traitements infligés aux enfants sont une maladie attribuable à un trouble de la personnalité chez le parent cruel. Des centaines d'études - qui forment probablement la plus grosse part des enquêtes sur l'étiologie des mauvais traitements infligés aux enfants - se sont concentrées presque exclusivement sur des variables psychologiques, c.-à-d. sur la recherche de traits ou de problèmes de personnalité distinctifs chez

les parents violents, ou de lacunes dans les soins maternels dispensés à ces parents lorsqu'ils étaient enfants. Fait intéressant à signaler, Stewart[44] a écrit un article pour montrer combien il était frustrant et difficile de faire des recherches sur les enfants victimes de violence dans une perspective autre que psychiatrique. Elle a constaté que:

... cette perspective avait abouti à l'établissement de tout un ensemble de formules institutionnelles de définition et de traitement du problème qui excluaient pratiquement toute autre explication possible. (p. 1)

Bien que la plupart des résultats d'études de facteurs psychologiques aient été contradictoires et peu probants,[25,30] professionnels et profanes ont affirmé opiniâtrement que les parents violents souffraient d'un trouble de la personnalité. Dans leur examen de la médicalisation du problème de la violence envers les enfants, Conrad et Schneider[9] ont soutenu que

... quoiqu'elles soient peut-être plus vastes et axées davantage sur les causes fondamentales de la violence, les perspectives sociologiques sont le plus souvent ignorées par ceux qui ont des tâches plus concrètes à accomplir, c'est-à-dire signaler les cas de violence, protéger les enfants et soigner les bourreaux. (p. 168)

Cette opinion est aussi très répandue dans les ouvrages sur la pratique du service social, qui renferment une foule d'articles recommandant un mode quelconque d'intervention psychosociale dans les cas d'enfants maltraités. Une étude nationale des services sociaux dispensés aux enfants et à leur famille a révélé que les services de santé mentale étaient les plus souvent recommandés pour les enfants et les familles dans les cas signalés de violence.[41] Pareillement, dans son étude des familles violentes et négligentes, Shapiro[40] a fait remarquer que les services de santé mentale figuraient parmi les plus susceptibles d'être à la fois envisagés et utilisés.

LES DONNÉES EMPIRIQUES PAR RAPPORT À LA DÉFINITION PRÉDOMINANTE

Il y a une énorme contradiction entre ce que nous savons sur l'enfance maltraitée et la définition de ce phénomène en tant que problème social. Bien que les spécialistes et le public se soient surtout intéressés à la violence envers les enfants, c'est le problème de la négligence à l'égard des enfants qui est le plus répandu. Selon les prévisions contenues dans l'analyse de 1977 du NCCAN, la proportion des cas déclarés de négligence par rapport à ceux de violence variait d'un minimum d'environ 3 contre 1[24,37] à des maximums de 9 contre 1 et de 10 contre 1.[6,35,47] L'analyse elle-même jugeait "vraisemblable" une proportion de 5 contre 1. Le Rapport annuel de 1981 de l'American Humane Association (AHA)[2] mentionnait un taux de négligence 1,7 fois plus élevé que celui de la violence (46 pour 100 contre 27 pour 100). Ce chiffre se rapproche beaucoup des rapports de 2 contre 1 que l'AHA avait signalés dans les années antérieures. D'après le rapport de 1981, 59 pour 100 des enfants étaient privés des nécessités de la vie, comparativement à 25 pour 100 qui subissaient des blessures corporelles quelconques. Une étude nationale de l'incidence et de la gravité de la violence et de la négligence à l'égard des enfants[25] a également révélé une plus grande incidence de la

négligence par rapport à la violence (taux de négligence de 4,6 sur les plans physique et de l'éducation, par rapport à un taux d'agression corporelle de 3,4). Le taux plus élevé de négligence par rapport à l'agression corporelle est particulièrement digne d'attention si l'on considère qu'un des critères d'inclusion dans l'étude était la preuve d'une blessure ou d'un trouble graves consécutifs à des mauvais traitements. Cette preuve est plus susceptible d'être absente dans un cas de négligence que dans un cas de violence corporelle. Enfin, l'étude des bénéficiaires de l'AFDC que nous avons faite au New Jersey a révélé 7 pour 100 de cas de violence, 62 pour 100 de cas de négligence et 31 pour 100 de cas de négligence et de violence combinées.[51] Quoique nous pourrions citer d'autres taux et proportions, le point à retenir est que la négligence est beaucoup plus répandue que la violence.

De plus, la négligence n'est pas nécessairement moins grave que la violence. Le tout dernier rapport de l'AMA a montré que, du nombre total déclaré d'enfants décédés en 1981 par suite de mauvais traitements, plus de la moitié (56%) sont décédés par suite de négligence et, plus précisément, de privation des nécessités de la vie. Le pourcentage comparable des décès imputables à une blessure corporelle majeure est de 34 pour 100 (p. 12). Le rapport du Mayor's Task Force on Child Abuse and Neglect dans la ville de New York signalait que la négligence occasionnait environ la même proportion de décès que la violence (p. 10). L'information sur la gravité communiquée par le NCCAN révélait que

... les cas admis ... dans le domaine de la négligence corporelle souffraient de blessures graves et, qui pis est, proportionnellement plus souvent que les victimes de violence corporelle (46 pour 100 contre 9 pour 100)[26]. (p.24)

La contradiction entre les données sur l'enfance maltraitée et la définition de ce phénomène en tant que problème sociétal se manifeste également au niveau de la répartition des cas de mauvais traitements dans les différents groupes socio-économiques. Bien qu'il y ait sans doute des enfants maltraités dans toutes les classes socio-économiques, il existe des preuves concluantes que les pauvres sont surreprésentés dans les statistiques. Des recherches récentes confirment les constatations de ce lien qui ont été exprimées dans des études menées pendant les années 60 et au début des années 70.[15,21,29,37]

L'AHA[2] a signalé que 43 pour 100 des familles violentes ou négligentes comprises dans son enquête touchaient des prestations d'AFDC ou une autre forme d'assistance publique. Pelton[33] a constaté qu'au moins 81 pour 100 de ses échantillons de violence et de négligence avaient reçu à un moment donné des prestations de bien-être social, et qu'au moment de son étude, 58 pour 100 bénéficiaient au moins de prestations d'assistance sociale (p. 94). Shapiro[40] a remarqué que 53 pour 100 des membres de l'échantillon qu'elle a étudié comptaient entièrement sur l'assistance publique et que 27 pour 100 comptaient à la fois sur leurs gains et sur des deniers publics; au total, 80 pour 100 recevaient des prestations d'assistance sociale en tout ou en partie. Wolock et Horowitz[51] ont décrit les familles bénéficiaires d'AFDC qui infligent de mauvais traitements comme "les plus pauvres parmi les pauvres", dont le niveau de vie est même inférieur à celui des familles bénéficiaires d'AFDC qui

n'infligent pas de mauvais traitements. Selon la National Study of the Incidence and Severity of Child Abuse and Neglect:[26]

Comparativement à la répartition du revenu pour l'ensemble des enfants aux États-Unis, les enfants des familles à faible revenu sont surreprésentés dans toutes les catégories de mauvais traitements. (p. 29)

Le rapport ajoute que le lien est plus étroit dans le cas de la négligence que dans celui de la violence; 53 pour 100 des enfants négligés compris dans l'étude et 34 pour 100 des enfants victimes de violence venaient de familles ayant un revenu inférieur à 7000 $. Les types de mauvais traitements les plus répandus chez les familles à revenu plus élevé (15 000 $ ou plus) étaient la négligence affective et la violence affective.

FACTEURS CONTRIBUANT À L'ÉCART

Étant donné les preuves concluantes que la négligence est plus répandue et tout aussi grave que la violence, et que la négligence et la violence sont toutes deux liées à la pauvreté, comment donc expliquer la préoccupation générale pour la violence corporelle, l'insistance sur les causes psychologiques, et la ferme dénégation d'un rapport entre l'enfance maltraitée et les classes sociales? Les faits historiques qui ont abouti à la reconnaissance des mauvais traitements infligés aux enfants offrent une explication. La manifestation, la justification et la définition de l'enfance maltraitée comme problème social sont attribuables en grande partie à ce qu'on a appelé la découverte, au début des années 60, du "syndrome de l'enfant battu", par un groupe de radiologistes spécialisés en pédiatrie, et à l'annonce subséquente de la nouvelle "maladie" dans une revue médicale réputée.[9,34] Comme l'a remarqué Pfohl[34], le rapport a été l'oeuvre commune d'un groupe de radiologistes, de pédiatres et de psychiatres. Kempe[20], l'auteur principal du rapport, qualifiait la violence d'"affection clinique" et signalait le comportement "psychopathique" des bourreaux qui, selon lui, résultait de facteurs psychiatriques dénotant un "vice quelconque de composition du caractère" (p. 24). La rédaction de l'American Medical Association entérinait le rapport dans le numéro même où celui-ci paraissait.

Étant donné le prestige et l'influence des personnes qui ont défini le nouveau "syndrome" médical, ainsi que l'accueil et l'acceptation qu'il a reçus dans la collectivité médicale en général, il n'est pas surprenant que ce syndrome ait suscité l'intérêt à la fois des professionnels et des profanes. Comme le soulignait Pfohl[34],

L'attention considérable que les médias ont accordée à la question de la violence ne peut être sous-estimée. Malgré le caractère sensationnel des cas rapportés, la crédibilité des reportages n'a pas été mise en doute. Les médias ne parlaient pas de simples agressions, mais d'un "syndrome". (p. 320)

Bref, si l'on applique la théorie de Blumer,[6] la négligence a été pratiquement exclue de la première phase où l'enfance maltraitée a été reconnue comme un problème social contemporain, de la deuxième phase où le problème a été légitimé, et de la troisième où l'on a mobilisé des ressources

pour résoudre le problème. Pendant les deux dernières phases, où des programmes d'action ont été conçus et mis en oeuvre, la définition de mauvais traitements à l'égard des enfants a été quelque peu élargie pour englober la négligence, quoique celle-ci semblait y avoir été ajoutée après coup. Dans les années 70, la plupart des lois régissant la déclaration des cas d'enfance maltraitée prévoyaient la négligence en plus de la violence. Et en 1974, lorsque le Congrès a adopté la Child Abuse Prevention and Treatment Act, qui a résulté en la création du National Center on Child Abuse and Neglect, la négligence a été incorporée dans la définition de violence à l'égard des enfants.[9]

Une fois que le public a concentré son attention sur la violence et que le problème a été reconnu d'ordre médical et attribuable à un trouble psychologique quelconque chez le parent, la solution du problème est devenue "la responsabilité" des médecins et des spécialistes de la santé mentale. Peut-être, du moins en partie, la force et la persistance de cette définition particulière de la violence à l'égard des enfants sont-elles imputables au grand intérêt que certains éléments de la collectivité médicale et des professions de la santé ont à entretenir un tel point de vue.

Dans une autre perspective, la faible importance attachée à la négligence peut s'expliquer par le rapport entre la négligence et la pauvreté, ce qui traduit essentiellement la faible importance attachée à la diminution de la pauvreté. Morris[23] a examiné les données de sondages Gallup sur l'opinion du public au sujet de la pauvreté et du chômage en tant que problèmes sociaux majeurs depuis 40 ans, et démontré que le chômage était beaucoup plus susceptible d'être considéré comme un problème grave que la pauvreté. La proportion des personnes interrogées qui jugeaient la pauvreté comme un problème d'importance primordiale n'a jamais dépassé 6 pour 100 durant les quarante années visées par l'étude.

Certains savants, tels que Keniston[21] et Gil[15], ont situé les problèmes à la base de la négligence dans la structure sociale fondamentale de notre société. Kadushin[18] a fait remarquer que l'action sociale intense menée dans les années 60 pour réformer le système socio-économique à l'origine des mauvais traitements infligés aux enfants a été remplacée, au cours des années 70, par une campagne de réforme axée sur les systèmes de bien-être de l'enfance plutôt que sur les maux sociaux sous-jacents. Dans son analyse des audiences sur la Child Abuse Prevention and Treatment Act de 1974, Patti[32] a supposé que l'étendue considérable du problème de l'enfance négligée était ignorée à cause du lien étroit avec la pauvreté et, partant, de l'augmentation éventuelle du coût des solutions de rechange publiques possibles au delà de ce que les chefs du Congrès jugeaient politiquement souhaitable. On a opté plutôt pour un programme symbolique qui tentait de protéger de petits nombres d'enfants victimes de violence inscrits à des programmes spéciaux.

Le vif intérêt pour la violence et le peu d'intérêt pour la négligence pourraient également s'expliquer par la visibilité et le caractère sensationnel de la violence par rapport à la négligence. Polansky et coll.[36] écrivaient:

La violence est le plus dramatique des deux phénomènes; elle peut être relevée et définie. Bien que la négligence puisse elle aussi être fatale, c'est habituellement un phénomène insidieux, chronique et terriblement secret. (p. 1)

Enfin, la violence envers les enfants est une forme de violence évidente, et l'intérêt et l'inquiétude du public vis-à-vis de la violence sont devenus une préoccupation majeure.

RETOMBÉES DE L'INDIFFÉRENCE POUR LA NÉGLIGENCE

Dans une perspective très générale, l'indifférence vis-à-vis de la négligence et du lien étroit entre la négligence et la pauvreté dénote l'incapacité de remédier à l'insuffisance grave des ressources sociales et environnementales nécessaires pour donner de bons soins aux enfants. Une meilleure politique de garde des enfants est la seule susceptible de réduire sensiblement l'incidence et la prévalence à la fois de la négligence et de la violence. Il faudrait y prévoir un revenu suffisant, des soins de santé, un logement convenable, des quartiers sûrs, des programmes d'emploi, et les autres ressources essentielles à la création d'un milieu familial sain.

Dans le contexte des organismes et des professionnels qui dispensent les services aux familles où surviennent les mauvais traitements, l'indifférence pour la négligence et les facteurs économiques qui s'y rattachent, de même que l'insistance sur les aspects psychologiques du problème, ont résulté en une répartition peu judicieuse des maigres ressources disponibles - la plus grande part ayant été affectée à la gestion des cas, à l'évaluation et au traitement psychologiques et, dans une moindre mesure, à la prestation de services concrets tels que l'entretien ménager et la garderie, au versement de fonds de secours et à la défense du client. Les ressources minimes sont consacrées en grande partie à l'entretien d'une structure publique de service social qui est censée protéger les enfants maltraités. Or, comme la plupart de ces fonds servent à dépister et à surveiller les cas de mauvais traitements, à décider si les enfants devraient être placés et à maintenir les placements, il reste peu d'argent pour aider les familles.

De plus, malgré les données qui montrent que la négligence n'est pas moins grave que la violence corporelle, il appert que l'attention considérable accordée à la violence a peut-être amené les travailleurs de la protection de l'enfance à juger la négligence moins grave et, devant les charges de travail insurmontables, à rejeter plus souvent les cas de négligence.[39] Cette interprétation est fondée sur le Rapport annuel de 1980 de l'AHA,[1] qui montrait que, même si la négligence continue d'être le principal motif de rapport, le nombre de cas de négligence déclarés a baissé de 58 pour 100 en 1976 à 48 pour 100 en 1980. Selon le rapport de l'AHA,[1] cette diminution est peut-être attribuable à une "plus grande sensibilité" à la violence et à une moins grande sensibilité à la négligence:

Cela pourrait s'expliquer par le fait que même si la prise de conscience du problème parmi la population a considérablement augmenté dernièrement, les efforts de sensibilisation du public sont axés presque exclusivement sur la violence envers les enfants, et non sur la négligence. En outre, les

ressources affectées au soutien du système CPS n'ont pas augmenté en fonction de la hausse considérable du nombre de cas déclarés. Parce qu'ils ont pour ainsi dire à choisir, les organismes de CPS et les citoyens qui signalent les cas de mauvais traitements ont peut-être commencé à se limiter à aider les enfants qu'ils jugent les plus exposés. (p. 33)

Les données provenant d'une étude de 184 travailleurs chargés de l'accueil à l'agence publique de bien-être de l'enfance du New Jersey ont confirmé ces interprétations.[50] Lorsqu'on leur a remis une série de 23 illustrations de cas de violence et de négligence envers des enfants, dont le degré de gravité variait, les travailleurs avaient tendance à juger les cas de négligence un peu moins graves que ceux de violence. La diminution constante des ressources des agences publiques de protection de l'enfance entraînera probablement une accélération du taux de refus des cas de négligence.

Enfin, comme nous l'avons signalé plus tôt, le vif intérêt pour la violence résulte en une pénurie d'études systématiques axées sur la négligence, ce qui nous empêche sérieusement de comprendre comment la négligence est définie, quels types de négligence de l'enfance sont associés aux différents types de problèmes familiaux, quels modes d'intervention sont employés et quels résultats précis ils donnent.

ÉLARGIR LA DÉFINITION D'ENFANCE MALTRAITÉE

S'il était possible d'inverser la priorité que les professionnels et le public accordent à la violence envers les enfants, au profit de la négligence, cela aurait sans doute plusieurs conséquences favorables. Une plus grande attention serait accordée aux conditions sociales et économiques liées à la violence et à la négligence - la pauvreté, le chômage et la médiocrité du logement et de l'état de santé - et il pourrait en résulter un élargissement des programmes et des services qui aident les familles où il y a de la négligence ou de la violence à subvenir à ces nécessités de la vie.

Nous croyons cependant, comme d'autres avant nous, qu'il est très dangereux de diviser les problèmes concernant les enfants et les familles en catégories étroites et distinctes telles que la violence envers les enfants, l'enfance négligée, la délinquance, la fuite, etc., comme nous le faisons actuellement, et de supposer que nous pouvons traiter chacun de ces phénomènes comme un mal unique, distinct et complet en soi.[7,14,16,19] Cela va carrément à l'encontre de ce que les recherches ont révélé sur ces problèmes et les liens qui les unissent. Puisque la violence et la négligence ont habituellement été traitées comme des problèmes séparés, leur rapport au sein d'une même famille n'a pas été précisé. Dans le tiers environ des familles étudiées récemment,[18] la négligence et la violence survenaient dans le même ménage et, souvent, touchaient les mêmes enfants. La négligence à l'égard des enfants est associée à une gamme de problèmes liés à la pauvreté, notamment les logements surpeuplés et inférieurs à la norme, l'alcoolisme, le chômage et la médiocrité de la santé physique et mentale.[17,37,51] Geismar[13] a relevé un lien réciproque entre la violence et la négligence à l'égard des enfants, la "désorganisation familiale" et la situation socio-économique. (p. 232)

Ainsi, il ne suffirait pas d'accorder tout simplement plus d'attention à la négligence à l'égard des enfants. Ce qu'il faut, c'est redéfinir entièrement le problème comme notre incapacité de répondre aux besoins physiques, sociaux et affectifs d'une forte proportion de nos enfants. Cela permettrait de grouper bon nombre des problèmes actuellement jugés distincts, et de réorienter les efforts de solution vers la totalité des soutiens et des ressources dont les enfants ont besoin pour mener une vie saine et productive. Comme l'ont préconisé plusieurs professionnels, les services et les programmes s'adresseraient d'abord et avant tout à l'unité familiale.[3,16,19,28]

Si nous continuons de traiter la violence et la négligence à l'égard des enfants, et les autres problèmes qui s'y rattachent, comme des phénomènes distincts, la violence et la négligence à l'égard des enfants risquent fort bien de passer aux quatrième et cinquième stades du "cycle d'intérêt pour une question"[10]. Au quatrième stade, il risque d'y avoir une baisse graduelle d'intérêt lorsque les gens saisissent la difficulté et le coût élevé des solutions; ils se désintéressent, se sentent menacés ou deviennent las. Enfin, au cinquième stade, la question "tombe presque dans l'oubli, ne recevant qu'une faible attention ou ne suscitant que des manifestations irrégulières d'intérêt" (p. 40). Les problèmes tels que la violence et la négligence possèdent les caractéristiques qui, selon les constatations de Down[10], sont associées aux types de problèmes qui traversent ce cycle. L'une d'elles est que les personnes affectées par le problème forment une minorité impuissante. Aussi, leur malheur semble étroitement lié à des éléments de leur structure sociale de base qui sont avantageux pour la majorité ou la minorité influente de la société. À l'heure actuelle, la majorité et la minorité puissante semblent croire qu'elles ont intérêt à refuser de prendre quelque disposition radicale que ce soit à l'égard de la pauvreté. Enfin, le problème en est un dont les médias finiront peut-être par se désintéresser en tant qu'objet de réforme. Dans la mesure où la négligence à l'égard des enfants continue d'être beaucoup plus répandue parmi les familles pauvres et sans défense, et où aucun élément des pouvoirs sociaux n'entreprend de diminuer le problème,

... il est fort probable que (le problème) traverse bientôt tout le cycle d'intérêt pour la question - et disparaisse donc peu à peu dans les coulisses[9] (p. 42) ...

... ou soit transformé pour servir les intérêts politiques des dirigeants. Un article paru récemment dans le New York Times[29] annonçait la création d'un groupe de travail sur la violence familiale qui étudierait des problèmes tels que la violence à l'égard du conjoint et des enfants et les mauvais traitements infligés aux personnes âgées. Ce groupe composé de neuf membres sera dirigé par le chef de police de Detroit et comprendra un ministre de la Justice d'État, un magistrat fédéral et un autre chef de police d'une grande ville. On ne peut que s'inquiéter de l'effet que ce groupe de travail pourrait avoir sur la définition future d'enfance maltraitée. Dans la mesure où cette définition incombera à ces nombreux représentants du système judiciaire, il se peut que nous régressions encore davantage et que l'enfance maltraitée finisse par être définie comme un problème d'abord d'ordre juridique nécessitant une application plus rigoureuse de la loi et un châtiment plus sévère

des parents qui commettent des délits intentionnels de violence à l'égard de leurs enfants.

CONCLUSION

Les auteurs de la présente analyse croient que l'intérêt accru pour la question de l'enfance maltraitée qui s'est manifesté au cours des quinze dernières années a peu aidé la grande majorité des enfants négligés; leurs besoins essentiels demeurent insatisfaits. Il est clair aujourd'hui que, dans l'ensemble, les personnes désireuses de réduire la violence à l'égard des enfants - c'est-à-dire médecins et professionnels de la santé mentale, rédacteurs et chercheurs, les médias, et les dirigeants politiques qui ont fait adopter des lois et créé un mécanisme fédéral pour faire face au problème - ignoraient les dimensions et les caractéristiques de la négligence à l'égard des enfants et n'avaient aucunement l'intention de présenter un programme pour y remédier. Nous avons donc une charge incroyablement alourdie de cas - surtout de négligence ou de violence et de négligence à l'égard d'enfants - qui sont signalés aux agences publiques de bien-être de l'enfance et qui nécessitent des services de protection. Ces agences n'ont pas les pouvoirs, les ressources, le personnel ni la perspective voulus pour faire autre chose que camoufler, plus ou moins à contrecoeur, l'incapacité des politiciens de donner l'aide requise à ces enfants. Par exemple, nous savons depuis longtemps que la prestation systématique de soins de qualité aux enfants au moyen d'un programme comme le CHAP (Child Health Assessment Program) pourrait contribuer énormément à réduire les souffrances de centaines de milliers d'enfants issus de familles à faible revenu. Nous savons également que le coût d'un programme de soins universel de ce genre serait très minime, si l'on considère la réduction du taux d'invalidité que représenteraient, durant toute une vie, un examen précoce et périodique, le diagnostic et le traitement des maladies des enfants. De nombreuses études d'enfants négligés ont révélé des taux élevés de maladie, d'invalidité, d'handicaps et d'accidents dont les victimes ne sont pas bien guéries, en partie à cause de la nature des soins médicaux obtenus. Trop souvent, ces enfants reçoivent des soins d'urgence dispensés au hasard dans des hôpitaux publics bondés, par des médecins débordés, pressés, qui ne connaissent pas les antécédents médicaux et autres des enfants et qui n'auront probablement pas de rapports suivis avec les familles.[49] Certains pays d'Europe se demandent pourquoi les États-Unis se préoccupent tant de recenser les enfants maltraités, puisque leurs programmes universels de soins médicaux leur donnent beaucoup plus de chances d'aider les enfants chez qui on relève des anomalies au cours des visites médicales régulières.

Notre persistance à tenter de pénétrer les motifs souvent obscurs et variés du petit nombre de parents qui infligent délibérément des blessures corporelles graves à leurs enfants a pour effet d'éloigner la définition du problème social des interventions que nous savons efficaces et utiles, au profit de celles qui sont douteuses, si l'on en juge par nos connaissances, notre structure sociale et nos capacités d'organisation actuelles et notre position sur l'affectation des fonds nécessaires. Nous savons que notre société pourrait subvenir aux besoins de tous nos enfants pour ce qui est des soins de qualité, du logement, des écoles, de la nourriture, des vêtements et de la sécurité, et leur fournir tous les éléments matériels essentiels pour

vivre convenablement. Bien que nous soyons loin de pouvoir comprendre toutes les raisons qui amènent les parents à se comporter de différentes façons envers leurs enfants, nous savons cependant que de très nombreux cas d'insuffisance des soins dispensés aux enfants sont essentiellement imputables à l'incapacité de la société de donner un appui et des soins concrets et bien définis qui complètent ce que fournit la famille. Nous aurions facilement les moyens d'accorder ce secours d'appoint aux familles; juste en comblant ainsi les lacunes, nous réduirions les probabilités pour que les mauvais traitements infligés à un enfant compromettent aussi gravement son bien-être, même dans les cas où le comportement des parents ne changerait pas autant que nous le souhaiterions.

Il n'est pas difficile de comprendre pourquoi nous rejetons avec précaution les innombrables preuves qui montrent que des interventions facilement opérables dans les circonstances matérielles des familles seraient les plus salutaires aux enfants négligés: nous avons divisé les enfants des États-Unis en deux catégories, c'est-à-dire "leurs" enfants et "nos" enfants. Nous ne voulons pas dépenser "notre" argent pour "leurs" enfants, bien que nous ne l'admettions jamais ouvertement. Nous rattachons plutôt la question à un facteur de motivation; l'aide ne parviendrait pas aux enfants à cause d'une lacune quelconque dans la famille, d'un problème de fonctionnement qu'aucune aide matérielle ne pourrait résoudre de façon appréciable. Ou encore nous rejetons le fardeau sur ceux qui croient que la négligence à l'égard des enfants est plus susceptible de se produire en milieu de pauvreté et de privation matérielle, et nous les accusons de dire que les pauvres aiment moins leurs enfants que le reste de la population. Trop souvent, nous oublions que dans bien des cas, la privation matérielle transforme d'autres difficultés familiales telles que l'alcoolisme ou la maladie mentale en un danger réel pour le bien-être des enfants. Chez les familles plus aisées dont le soutien principal a de la difficulté à remplir ses obligations de base, il n'est pas rare que la famille achète diverses formes d'aide, y compris des services complémentaires de garde d'enfants à domicile, pour protéger les enfants et garder la famille intacte.

La négligence est une étiquette qui vise une catégorie d'enfants parmi un plus gros groupe, dont la plupart vivent dans la pauvreté. Les régimes d'affectation de ressources par la société ont privé ces enfants de leur droit de pouvoir vivre une vie saine et productive. D'aucuns trouveront peut-être qu'il est extrêmement peu réaliste de parler du droit des enfants à des ressources sociales et matérielles suffisantes à un moment où les services et programmes d'aide à l'enfance sont ébranlés par un assaut financier et idéologique dont les effets se font encore sentir. Ces personnes trouveraient peut-être plus pratique de préconiser une politique de récupération maximale[9]. Après tout, notre pays a fait des progrès lents mais sûrs en matière de nutrition, de santé et d'éducation des enfants dans les années 70. Nous croyons cependant qu'il nous faut maintenant nous pencher sur toutes les dimensions du programme des réformes sociales nécessaire pour respecter les droits des enfants. Autrement, nous serons mal préparés pour les nouvelles campagnes qu'il nous faudra lancer lorsque le climat politique commencera à changer. Nous devons être prêts à trouver de nouveaux moyens d'affectation des ressources et à concevoir de nouveaux modèles de programmes de service à l'enfance qui différeraient des régimes d'intervention catégorique et axée sur

les déficits qui, jusqu'à présent, n'ont pas répondu à nos attentes. Lorsque les professionnels, les dirigeants politiques et le public saisiront pleinement toutes les dimensions du problème social de la négligence, dans le contexte de la pauvreté, nous aurons supprimé en grande partie un important obstacle à l'établissement du programme de réforme.

Références

1. AMERICAN HUMANE ASSOCIATION. 1981. Annual Report, 1980: National Analysis of the Official Child Neglect and Abuse Reporting. American Humane Association, Denver.

2. AMERICAN HUMANE ASSOCIATION. 1983. Annual Report, 1981: Highlights of Official Child Neglect and Abuse Reporting. American Humane Association, Denver.

3. ANTLER, S. 1978. Child abuse: an emerging priority. Soc. Wk. 23:58-61.

4. BERELMAN, W. 1976. An Analysis of Issues Related to Child Abuse and Neglect as Reflected in Congressional Hearings Prior to the Enactment of the Child Abuse Prevention and Treatment Act of 1974. Center for Social Welfare Research, School of Social Work, University of Washington, Seattle.

5. BESHAROV, D. et BESHAROV, S. 1977. Why do parents harm their children? Councilwoman (National Council of Jewish Women, Winter): 6-8.

6. BLUMER, H. 1971. Social problems as collective behavior. Soc. Problems 18(3): 298-306.

7. BRONFENBRENNER, U. 1976. Nature with nurture: a reinterpretation of the evidence. Dans Race et I.Q., A. Montague, ed. Oxford Press, New York.

8. CHILDREN'S DEFENSE FUND. 1983. A Children's Defense Budget: An Analysis of the President's FY 1983-1984 Budget and Children. Children's Defense Fund, Washington, D.C.

9. CONRAD, P. and SCHNEIDER, J. 1980. Deviance and medicalization: From Badness to Sickness. C.V. Mosby, St. Louis.

10. DOWN, A. 1972. Up and down with ecology -- the "issue-attention cycle." Public Interest 28: 38-50.

11. FONTANA, V. 1977. Statement printed in Senate hearings on extension of the Child Abuse Prevention and Treatment Act. (April 6-7): 505.

12. FRASER, B. 1976-77. Independent representation for the abused and neglected child: the guardian ad litem. Calif. Western Law Rev. 13: 16-45.

13. GEISMAR, L. 1980. Family disorganization: sociological perspective. In Child Abuse: Commission and Omission, J. Cook et R. Bowles, eds. Butterworth, Toronto.

14. GIL, D. 1974. A holistic perspective on child abuse and its prevention. J. Sociol. Soc. Welf. 2(2): 110-125.

15. GIL, D. 1975. Unraveling child abuse Amer. J. Orthopsychiat. 45(3): 346-356.

16. GOVANNONI, J. 1982. Prevention of child abuse and neglect: research and policy issues. Soc. Wk Res. Abstr. 18(3):23-31.

17. HALLY, C., POLANSKY, N. et POLANSKY, A. 1980. Child Neglect: Mobilizing Services. Children's Bureau, DHHS Publication N° (OHDS) 80-30257, Washington, D.C.

18. KADUSHIN, A. 1978. Children in foster families and institutions. In Social Service Research: Review of Studies, H. Maas, ed. National Association de Social Workers, Washington, D.C.

19. KAHN, A. et KAMERMAN, S. 1980. Child abuse: a comparative perspective. In Child Abuse: An Agenda for Action, G. Gerbner, C. Ross et E. Zigler, eds. Oxford University Press, New York.

20. KEMPE, C. ET AL. 1962. The battered child syndrome. JAMA 181: 17-24.

21. KENISTON, K. et THE CARNEGIE COUNCIL ON CHILDREN. 1977. All Our Children: The American Family Under Pressure. Harcourt, Brace, Jovanovich, New York.

22. MAYOR'S TASK FORCE ON CHILD ABUSE AND NEGLECT. 1983. Report on the Preliminary Study of Child Fatalities in New York City.

23. MORRIS, M. 1983. Are poverty and unemployment social problems? The dynamics of public definitions. Presented to the Society for the Study of Social Problems, Detroit.

24. NAGI, S. 1977. Child Maltreatment in the United States: A Challenge to Social Institutions. Columbia University Press, New York.

25. NATIONAL CENTER ON CHILD ABUSE AND NEGLECT. 1978. 1977 Analysis of Child Abuse and Neglect Research. U.S. Children's Bureau, Administration for Children, Youth and Families, U.S. Dept. of Health, Education and Welfare, Washington, D.C.

26. NATIONAL CENTER ON CHILD ABUSE AND NEGLECT. 1981. Study Findings: National Study of the Incidence and Severity of Child Abuse and Neglect. National Center on Child Abuse and Neglect, Children's Bureau, ACYF, Office of Human Development Services, U.S. Dept. of Health and Human Services, DHHS, Publication N° (OHDS) 81-30325, Washington, D.C.

27. NEWBERGER, E. 1977. Statement printed in Senate hearings on extension of the Child Abuse Prevention and Treatment Act. (April 6-7):44.

28. NEWBERGER, E., NEWBERGER, C. and RICHMOND, J. 1976. Child health in America: toward a rational public policy. Milbank Mem. Fund Quart. 54(3):249-298.

29. OFFICE OF HUMAN DEVELOPMENT SERVICES. 1979. 1978 Annual Review of Child Abuse and Neglect Research. Children's Bureau, Administration for Children, Youth and Families, U.S. Dept. of Health, Education and Welfare, 1979, DHEW Pub. N° (OHDS) 79-30168, Washington, D.C.

30. PARKE, R. et COLMER, C. 1975. Child abuse: an interdisciplinary analysis. In Review of child development research (Vol. 5), E. Hetherington, ed. University of Chicago Press, Chicago.

31. PARTON, M. 1979. The natural history of child abuse: a study in social problem definition. Brit. J. Soc. Wk 9(4):431-447.

32. PATTI, R. 1976. An Analysis of Issues Related to Child Abuse and Neglect as Reflected in Congressional Hearings Prior to Enactment of the Child Abuse and Prevention Treatment Act of 1974. Center for Social Work Research, University of Washington, Seattle.

33. PELTON, L. 1981. Child abuse and neglect and protective intervention in Mercer County, New Jersey. In The Social Context of Child Abuse and Neglect, L. Pelton, ed. Human Sciences Press, New York.

34. PFOHL, S. 1977. The "discovery" of child abuse. Soc. Problems 24:310-323.

35. POLANSKY, N., BORGMAN, R. et DESAIX, C. 1972. Roots of Futility. Jossey-Bass, San Francisco.

36. POLANSKY, N. ET AL. 1978. The father's role in child neglect. (photocopy, p. 1)

37. POLANSKY, N., HALLY, C. et POLANSKY, N. 1975. Profile of Neglect: A Survey of the State of Knowledge of Child Neglect. Public Services Administration, Social and Rehabilitative Services, U.S. Dept. of Health, Education and Welfare, Washington, D.C.

38. REGION IX CHILD ABUSE AND NEGLECT RESOURCE AND THE NATIONAL CENTER ON CHILD ABUSE AND NEGLECT. 1978. The Fourth Conference on Child Abuse and Neglect, Los Angeles.

39. SELINSKE, J. Protecting CPS clients and workers. Pub. Welf. 41(3):30-35.

40. SHAPIRO, D. 1979. Parents and Protectors: A Study in Child Abuse and Neglect. Child Welfare League of America, New York.

41. SHYNE, A. et SCHROEDER, A. 1978. National Study of Social Services to Children and Their Families. Prepared for National Center for Child Advocacy, U.S. Children's Bureau, U.S. Dept. of Health, Education and Welfare, DHEW Publication N° (OHDS)78-30150, Washington, D.C.

42. SIGNORIELLI, N. 1980. Magazine coverage. In Child Abuse: An Agenda for Action, G. Gerbner, C. Ross and E. Zigler, eds. Oxford University Press, New York.

43. STEELE, B. 1975. Working with abusive parents: a psychiatrist's view. Children Today 4:3.

44. STEWART, M. 1979. The organizational creation and maintenance of child abuse research. Presented to the Society for the Study of Social Problems, Boston.

45. U.S. HOUSE OF REPRESENTATIVES, 1977. Proposed Extension of the Child Abuse Prevention and Treatment Act: Hearings before the Subcommittee on Select Education of the Committee on Education and Labor. U.S. Government Printing Office, Washington, D.C.

46. U.S. SENATE. 1977. Extension of the Child Abuse Prevention and Treatment Act. 1977: Hearings Before the Subcommittee on Child and Human Development of the Committee on Human Resources. U.S. Government Printing Office, Washington, D.C.

47. WEBB, K. ET AL. 1975. Report and Plan on Recommended Approach(es) and Methods for Determination of National Incidence of Child Abuse and Neglect. Office of Child Development, DHEW, Washington, D.C.

48. WERNER, L. 1983. Panel to study violence in family announced by Reagan and Smith. New York Times (Sept. 20):A27.

49. WOLOCK, I. 1981. Child health and developmental problems and child maltreatment among AFDC families. J. Sociol. Soc. Welf. 8(1):83-96.

50. WOLOCK, I. 1979. Interrelationships among population characteristics, level of demand for services and level of intervention and services in a public child welfare agency. Unpublished doctoral dissertation, Rutgers University, New Brunswick, N.J.

51. WOLOCK, I. and HOROWITZ, B. 1979. Child maltreatment and material deprivation among AFDC recipient families. Soc. Serv. Rev. 53:175-194.

52. ZIGLER, E. 1980. Controlling child abuse: do we have the knowledge and/or the will? In Child Abuse: An Agenda for Action, G. Gebner, C. Ross and E. Zigler. eds. Oxford University Press, New York.